

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO: LA EXPERIENCIA ESTATAL

María PÉREZ CEPEDA*

Más allá de la necesidad de contar con una herramienta para tener el poder bajo el control ciudadano, la existencia de una Ley de Acceso a la Información Pública, y con ella la transparencia y la rendición de cuentas, resulta hoy en día una condición *sine qua non* para transitar del conformismo cultural ante la corrupción, hacia un Estado moderno, participativo y transparente, con la posibilidad de alcanzar una mejor calidad de vida.

La consolidación de la rendición de cuentas como el contrapeso entre el gobierno y la sociedad propicia un diálogo más equitativo entre gobernantes y gobernados. Este diálogo que se da tras el intercambio de la información, que debe acompañarse de la justificación de los hechos de gobierno y, en su caso, de la sanción a las faltas que lo ameriten.

Sólo la participación constante y crítica de la sociedad, haciendo uso de las leyes de acceso a la información pública, logrará superar la tendencia de burocratización de la rendición de cuentas, que tiene cortinas de humo mediante tramitologías engorrosas o la publicación de documentos barrocos y confusos.

El esfuerzo de la Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro se ha ido encaminando a promover entre hombres y mujeres la inquietud que nace del hecho de saber que ahora ellos pueden exigir, que la ley les abre posibilidades de someter a cualquier entidad de gobierno a su escrutinio personal.

A más de dos años de la entrada en vigor de la ley queretana en la materia y en funciones de la Comisión, es posible hacer un recuento de la experiencia que se ha adquirido en el estado sobre el ejercicio del dere-

* Comisionada de la Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro.

cho de acceso a la información, desde la perspectiva de la Comisión Estatal de Información Gubernamental, como órgano garante de este derecho en la entidad.

La Comisión comenzó a funcionar en abril de 2003 con un presupuesto aproximado de 2 millones 800 mil pesos, asignado de última hora por la Legislatura cuando se dieron cuenta de que se les había “olvidado” otorgar un presupuesto a este organismo; además no existía un referente a nivel nacional para determinar una cantidad suficiente para el funcionamiento del mismo, por lo que desconocemos con base en qué le otorgaron ese presupuesto a la Comisión, el cual nos permitió contar con una plantilla laboral, en ese año, de tres personas, además de los tres comisionados.

La Comisión empezó a contactar a los sujetos obligados, quienes a la entrada en vigor de la ley debían contar con su unidad de información para atender las solicitudes y haber hecho el nombramiento del titular de la misma, así como publicar la información legalmente obligatoria, a lo que únicamente dio cumplimiento en tiempo el Poder Ejecutivo, y días después lo hicieron los otros dos poderes. Sin embargo, la mayoría de los municipios desconocían esta obligación, además de que carecían del presupuesto para dar cumplimiento a la misma, por lo que, en general, el nombramiento del titular recayó en funcionarios que desempeñaban otra labor, y por lo mismo no se daba a la unidad el tiempo y la atención que requería. La Comisión consideró indispensable comenzar a capacitar a los funcionarios públicos para que conocieran las obligaciones que les impone la ley de la materia y la responsabilidad en que pueden incurrir por su incumplimiento.

A este respecto me queda añadir que en octubre de 2005, luego del proceso electoral de julio, entraron las nuevas administraciones municipales y la estatal, por lo que en muchos de los casos cambiaron a los funcionarios encargados de las unidades de información e incluso desaparecieron estas oficinas y tuvimos que empezar de nuevo con la capacitación.

En cuanto a la publicación de la información obligatoria, la Ley que-
retana da la posibilidad a los sujetos obligados de hacerlo a través de cualquier medio por el que se logre el conocimiento del público, es decir, no es obligatorio que la información esté disponible en Internet, sino que puede estar en periódicos, murales, folletos, publicaciones, etcétera, por lo que nos encontramos con que la información estaba disponible, no en

su mayoría, en los estrados y murales de las presidencias municipales; sin embargo, a pesar de que no se violentaba la Ley de Acceso a la Información, tampoco se estaba cumpliendo con su objetivo, que es precisamente que la población conozca la información, además de que era necesario trasladarse al lugar si requerían acceder a la información.

A principios de 2004 únicamente dos municipios de dieciocho contaban con página de Internet, por lo que la Comisión implementó el Programa de Apoyo Informático para la Transparencia (PAIT), el cual asumió el costo del diseño de la página Web y los municipios el costo por la actualización de la misma, además del compromiso firmado por los presidentes municipales de publicar por este medio, manteniendo los otros que ya se estaban utilizando, la información pública obligatoria. Actualmente, dieciséis municipios han publicado la información obligatoria en su página Web, gracias a las gestiones realizadas por la Comisión, y de los cuales ocho la obtuvieron a través de este Programa. Esta herramienta representa un gran avance para las administraciones municipales, quienes pueden ofertar los atractivos turísticos de su localidad y publicar las acciones de sus gobiernos, además de que permite a los interesados conocer la información mínima de transparencia.

Como un programa permanente de la Comisión, se sigue capacitando a los funcionarios públicos de la entidad.

Otro aspecto relevante es el que tiene que ver con la difusión que se realiza para que la población conozca que es titular del derecho de acceso a la información pública, cómo puede ejercerlo y qué beneficios puede obtener de contar con la información, por lo que es importante mantener un acercamiento estrecho con la ciudadanía a través de reuniones con diversos grupos de opinión dentro de los cuales se encuentran los colegios de profesionistas, asociaciones de padres de familia, los miembros de los comités estatales y municipales de los partidos políticos, las universidades públicas y privadas y otras instituciones de educación superior, los consejos de participación ciudadana, asociaciones de colonos, personal de algunos medios de comunicación e integrantes de movimientos políticos juveniles.

De igual forma, la Comisión ha propiciado espacios de reflexión y análisis y ha realizado diversos foros en los que se ha contado con la participación de expertos a nivel nacional e internacional para que el público en general tenga oportunidad de conocer y valorar la experiencia en

esta materia, como lo fue el Congreso Internacional de Derecho de la Información que antecedió al que hoy nos congrega, el Diplomado de Derecho de Acceso a la Información Pública, así como numerosos paneles y conferencias magistrales.

A través de la radionovela “Teresa y su derecho de acceso a la información pública”, que consta de dos capítulos, promovemos también el ejercicio de este derecho. Esta radionovela es transmitida durante las cinco jornadas que se realizan al año, donde se entrega un apoyo económico a 76,925 familias necesitadas dentro del Programa Oportunidades, en diferentes comunidades de los dieciocho municipios del estado de Querétaro.

Gran parte del esfuerzo y de los recursos de la Comisión están dirigidos a promover el conocimiento del derecho de acceso a la información pública y a fomentar y fortalecer la cultura de su ejercicio, por lo que desarrollamos el programa “Los niños y el acceso a la información a través del teatro” en colaboración con la Unidad de Culturas Populares —Coneculta— y la Secretaría de Educación a través de la USEBEQ (Unidad de Servicios de Educación Básica en el Estado de Querétaro). Este proyecto tiene como objetivo fomentar y consolidar la cultura del ejercicio del derecho a la información a través del teatro en la población de las escuelas primarias del estado de Querétaro y está dirigido a alumnos y docentes de escuelas públicas de educación primaria de los dieciocho municipios. El proyecto se realiza por etapas escalonadas atendiendo a la densidad poblacional, a través de grupos teatrales del municipio en que se encuentran ubicadas las escuelas primarias, para que desde el inicio del proyecto se genere un arraigo o identificación entre la población y una difusión oral del proyecto mismo y de los contenidos. La presentación teatral es una obra pedagógica que atiende a los contenidos del derecho a la información, que está inmersa en elementos musicales y visuales atractivos que permiten una representación eficiente y eficaz.

A través de las presentaciones de “La aldea transparente”, que es una obra de teatro para niños donde la música, el lenguaje gestual y la imaginación se conjugan para que el niño aprenda y se divierta, el niño descubre su importancia dentro del conjunto social y que tiene el derecho a estar informado sobre las acciones gubernamentales, lo que le dará la posibilidad a futuro de incrementar su cultura cívica y participar responsablemente.

Las experiencias del proyecto se recopilan a través de video y fotografías, conformándose un archivo que se utilizará en la edición de una memoria gráfica y visual del proyecto y será presentada en un evento público a la población; además, la Dirección de Evaluación de la USEBEQ practica una evaluación por muestreo para verificar si se está logrando transmitir adecuadamente el mensaje a los niños, cuyo resultado ha permitido al Proyecto gozar del visto bueno de las autoridades educativas y a la Comisión continuar desarrollándolo y fomentando en los niños esta nueva cultura.

A la fecha se ha logrado cubrir más del 54% de los 222,361 alumnos y docentes de educación primaria en el estado de Querétaro.

Es indispensable sumar en este esfuerzo a las instituciones de educación superior, por lo cual se han firmado diversos convenios de colaboración académica. Mediante el convenio celebrado con la Universidad Autónoma de Querétaro se logró la inclusión de la materia Derecho a la información en el programa académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; se está trabajando actualmente un programa externo que se pretende implementar a nivel local para que en los contenidos de educación cívica se incluya lo relativo al derecho de acceso a la información pública, dándole al profesor el contenido de la clase, el material y la evaluación.

También es indispensable que como órganos garantes del derecho de acceso a la información fomentemos la investigación en la materia e involucremos a la población en este tema de interés para la sociedad, por lo que hemos llevado a cabo por segunda ocasión el Premio Estatal de Investigación “Derecho a la Información”.

Además de las actividades de difusión, la Comisión Estatal de Información Gubernamental desempeña un importante papel como órgano garante del derecho de acceso a la información al conocer y resolver las controversias que se presenten por las presuntas violaciones a la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental y en específico al derecho de acceso a la información de los particulares.

De manera paulatina, la sociedad comienza a ser más activa en este proceso de participación democrática al solicitar más información pública y defender su derecho de acceso a la información interponiendo los recursos de revisión respectivos.

Desde abril de 2003 se han presentado más de 160 recursos de revisión ante la Comisión, y aunque son pocos, sin embargo, cada año se pre-

senta un mayor número de inconformidades respecto al año anterior. El mismo comportamiento se percibe en el número de solicitudes de información: de las más de 3,500 solicitudes presentadas desde la misma fecha —abril de 2003—, hemos visto cómo año con año se van duplicando las solicitudes de los particulares.

En la mayoría de los casos la Comisión ha resuelto a favor del ciudadano, es decir, ordenando la entrega de la información solicitada, y hemos visto también que la autoridad en muchas ocasiones entrega la información durante la sustanciación del procedimiento con el fin de que se sobresea el procedimiento y no se le generen estadísticas negativas (recursos resueltos en contra).

La Comisión Estatal de Información Gubernamental carece de facultades para imponer alguna sanción por el incumplimiento o desacato de sus resoluciones, por lo que en catorce ocasiones se ha tenido que dar vista al órgano interno de control de los diferentes sujetos obligados, uno de los cuales sancionó a dos funcionarios, en otro entregaron la información y los demás se encuentran en trámite.

Cabe destacar que la actuación negligente de los funcionarios, así como el ocultamiento y destrucción de la información, es equiparable al delito de abuso de autoridad, y con base en lo anterior la Comisión ha presentado en cuatro ocasiones la denuncia penal correspondiente.

En Querétaro, las solicitudes de información se presentan por escrito acudiendo a las diversas unidades de información, y no existe un sistema electrónico que nos emita un reporte del número de solicitudes que se presentan, por lo que la Comisión ha implementado un sistema de monitoreo de solicitudes a través de la elaboración de un reporte mensual que realizan las unidades de información y en virtud del cual podemos contabilizar, desde abril de 2003, más de 3,500 solicitudes presentadas en todo el estado; de igual forma, el número de solicitudes se ha venido duplicando cada año, pero además la información que se solicita es cada vez más específica; es decir, en un principio el particular pedía de manera general, por ejemplo, los sueldos de los funcionarios públicos, ahora vemos cómo las solicitudes de información, aunque desde luego siguen siendo diversas, se refieren a aspectos muy específicos que interesan al solicitante, relativos a su entorno en particular.

En diversos foros he escuchado algunas respuestas que dan los sujetos obligados a las solicitudes de información y pensé que era un poco exa-

gerado y que en todo caso no me tocaría ver tal situación en Querétaro; sin embargo, también la Comisión de Querétaro ha sido testigo de respuestas absurdas a las peticiones de los ciudadanos, tales como “quien tenía la información falleció y nadie más sabe al respecto”, “si usted solicita copias certificadas contrate a un notario”, y, en otra, “contrate y pague a una persona de tiempo completo para que busque la información que usted solicita”, sin contar todas aquellas en las que se niega tener la información que justifica los cambios de uso de suelo, e incluso autorizaciones a fraccionamientos.

Un aspecto que diferencia a la ley queretana de las demás leyes estatales es la intervención de la Comisión en el proceso de clasificación de reserva de la información pública, ya que el ordenamiento jurídico señala que en todos los casos en que se pretenda reservar la información debe existir el acuerdo con la Comisión, quien se encargará de verificar que efectivamente la información encuadre en las hipótesis de reserva que señala la ley, y además que efectivamente se pruebe que se causa un daño con la divulgación de la información y que ese daño puede ser mayor que el interés público por conocer la información de referencia.

Han sido veintiséis las ocasiones en que se han presentado a la Comisión solicitudes de clasificación de reserva; en trece de ellas ha procedido la reserva de información relativa a procedimientos administrativos de responsabilidad, expedientes académicos de alumnos, ex alumnos y docentes de la Universidad Autónoma de Querétaro, estado de fuerza y armas de las corporaciones policíacas, blindaje y equipo con que cuentan las patrullas, así como claves de radiocomunicación, etcétera. En cuatro ocasiones ha procedido parcialmente la reserva y en el resto no se ha reservado información, como la relativa a los convenios laborales celebrados entre la sección XXIV del SNTE y la Secretaría de Educación y la bitácora de vuelo de los aviones del Poder Ejecutivo.

En este rubro destaca el caso del Centro de Rehabilitación Integral de Querétaro (CRIQ), en donde se solicitó que se reservara información relativa a la obra pública con un costo de 52 millones de pesos, la cual tuvo que ser demolida por irregularidades en la construcción; la solicitud se respaldaba en que esta documentación formaba parte de un procedimiento administrativo de responsabilidad seguido en contra de varios funcionarios, negando la Comisión, previo el estudio de los argumentos jurídicos vertidos, acordar la procedencia de dicha petición en todos sus

términos, y exclusivamente se acordó la reserva de la información generada dentro y a partir del procedimiento de responsabilidad administrativa, hasta en tanto se dictase la resolución definitiva.

Otro aspecto importante es que la Ley estatal de Acceso a la Información Gubernamental de Querétaro contempla como sujetos obligados a los partidos políticos para recibir y atender solicitudes de información, así como para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia.

Efectivamente, los partidos políticos tienen su unidad de información, han hecho el nombramiento del titular de la misma, y rinden sus informes a la Comisión respecto de las solicitudes de información; sin embargo, quedan muchos pendientes respecto a los partidos políticos, ya que si violan la Ley de Acceso a la Información o desacatan las resoluciones de la Comisión, no puede imponérseles sanción alguna, en virtud de que las sanciones previstas en el ordenamiento jurídico son el procedimiento de responsabilidad administrativa, del cual no son sujetos, y el delito equiparable al de abuso de autoridad, el cual tampoco puede atribuírseles.

Dada esta situación, la Comisión Estatal de Información Gubernamental presentó una propuesta de reforma a la Ley Electoral del Estado de Querétaro a efecto de que fuera a través de la autoridad electoral que se impusieran sanciones a los partidos políticos, en virtud de que éstos no pueden promover la participación del pueblo en la vida democrática si no informan a los ciudadanos o militantes de sus actividades o de información básica relativa a quiénes ocupan sus cargos directivos, sus plataformas políticas, así como el uso que se le da a los recursos públicos, puesto que mayoritariamente sus ingresos provienen de contribuciones ciudadanas; constituyéndose una violación a los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos de votar estando debidamente informados y de afiliarse a los partidos políticos individual y libremente. La propuesta de la Comisión de que se obligara también a los partidos políticos a atender y cumplir con las solicitudes de información, así como a difundir sus actividades, y de que se sancionara a los mismos por la violación a este derecho fue desechada por la Comisión de Análisis del Instituto en mención, compuesta por algunos miembros del mismo y, desde luego, por los representantes de los partidos políticos.

Una de las principales exigencias de los ciudadanos mexicanos en la actualidad es precisamente la transparencia en el uso de los recursos asignados a los partidos políticos y en la elección de los candidatos; sin embargo, en Querétaro, donde la ciudadanía puede cuestionar directa-

mente a estas entidades de interés público sobre tales aspectos, encontramos un bajísimo interés de la sociedad que se refleja en las 30 solicitudes de información que los partidos han recibido, de las más de 3,500 solicitudes que se han presentado en todo el estado.

Impulsamos una iniciativa de reformas a la Ley que nos rige, aprovechando la experiencia de estos más de dos años de su implementación, dado que hemos encontrado en ella lagunas y ambigüedades, y con base también en los avances legislativos que se han presentado en la materia en otras entidades, pretendemos contar con una legislación que satisfaga el objetivo que animó su creación y también permita el uso de los avances tecnológicos para el ejercicio del derecho.

La Comisión Estatal de Información Gubernamental, órgano descentralizado de la Legislatura del estado de Querétaro, busca ser un órgano constitucional autónomo, por lo que además de participar activamente en la Mesa de la Reforma del Estado hemos impulsado con los legisladores la propuesta de reforma a la Constitución en la parte conducente para que se otorgue a este organismo dicha naturaleza jurídica, lo que contribuye a fortalecer la transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas, además se garantizará que sus funciones queden fuera del ámbito de influencia de los vaivenes políticos, de los caprichos del gobernante en turno, de la incomprensión y de la intolerancia, consolidando la institución que garantiza el ejercicio de este derecho ciudadano.